



Moscou et le G7 : un drame en trois actes, prologue, et épilogue

Andrey Kortunov

TRADUCTION **Boris Samkov**

DANS **POLITIQUE ÉTRANGÈRE** 2019/2 Été , PAGES 75 À 89

ÉDITIONS **INSTITUT FRANÇAIS DES RELATIONS INTERNATIONALES**

ISSN 0032-342X

ISBN 9791037300027

DOI 10.3917/pe.192.0075

Date de mise en ligne : 05/06/2019

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-politique-etrangere-2019-2-page-75?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Institut français des relations internationales.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

Moscou et le G7 : un drame en trois actes, prologue, et épilogue

Par **Andrey Kortunov**

Andrey Kortunov est docteur en histoire, directeur général du Russian International Affairs Council (RIAC).

Traduit du russe par Boris Samkov.

L'admission au G7/G8 symbolisait pour Moscou son rapprochement de « l'Occident collectif ». Mais l'admission fut lente, et Moscou ne fit jamais complètement partie du club. La Russie a bientôt pris conscience que le G8 n'était pas le directoire souhaité pour traiter ses préoccupations stratégiques. L'avènement du G20, et la crise ukrainienne, ont, pour Moscou, définitivement déclassé l'intérêt d'un G7, qui semble n'assurer que la défense et illustration des intérêts d'un Occident déclinant.

politique étrangère

« *Dara, dara, bastonara. Non tener honta : Questa star l'ultima affronta.* »

Molière, *Le Bourgeois gentilhomme*

L'histoire des rapports entre la Russie et le G7/G8 offre une belle illustration de la complexité, de l'ambiguïté, de la tension émotionnelle qui caractérisent les relations russo-occidentales. Après le démantèlement de l'Union soviétique, la Russie a adhéré à diverses structures internationales, du Conseil de l'Europe à l'Organisation mondiale du commerce (OMC), et Moscou a contribué à la création de nouvelles institutions, de l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE) au Conseil Russie-Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN). Mais nulle organisation ne reflétait comme le G7/G8 l'esprit de l'« Occident collectif » du *xxi^e* siècle.

L'admission de la Russie au G7 en 1997 symbolisa l'entrée de Moscou dans cet « Occident collectif », comme, 17 ans plus tard, l'annulation par les Sept du sommet du G8 prévu à Sotchi en 2014 symbolisa son exclusion.

Prologue (1989-1991)

En Union soviétique puis en Russie, le G7 suscita dès sa création, au milieu des années 1970, une large palette de clichés, préjugés et fantasmes. À l'une de ses extrémités on trouvait les « conspirationnistes » qui voyaient dans le G7 le principal organe dirigeant du monde occidental, une sorte de QG informel où s'élaboraient les stratégies de long terme, où étaient adoptées des décisions concrètes sur les dossiers internationaux les plus importants. À l'autre extrémité se tenaient les « nihilistes » : à leurs yeux, le G7 n'était qu'une sorte de club de *gentlemen* discutant des affaires du monde, sans décision ni engagement.

Avant même la dislocation de l'URSS et la naissance de la Russie indépendante, Moscou avait pourtant souhaité s'associer au G7. Dans ses mémoires, *Vie et réformes*¹, Mikhaïl Gorbatchev fait remonter le début du dialogue entre Moscou et le G7 au début de 1989 : les Soviétiques formulèrent alors une proposition visant à améliorer leur coopération avec l'Occident *via* une intégration au G7.

Moscou cherche ensuite à peser sur l'ordre du jour du G7 de Paris de juillet 1989, Mikhaïl Gorbatchev envoyant une requête en ce sens à François Mitterrand. Mais l'attention des membres du G7 est alors retenue par les événements de la place Tien An Men. Le sommet suivant (Houston, juillet 1990) fut presque exclusivement consacré aux changements politiques et économiques en cours dans les pays d'Europe de l'Est.

En 1989-1990, nombreux étaient ceux, à l'Ouest, qui doutaient fortement du caractère irréversible des réformes soviétiques, et les leaders du G7 ne soutinrent que du bout des lèvres les propositions de rapprochement de Gorbatchev. Il faut attendre le G7 de Londres en juillet 1991, pour que la question soit inscrite à l'ordre du jour. Gorbatchev ne participa pas au sommet, mais il eut une longue réunion avec les leaders du Groupe, où il présenta en détail ses projets de réformes politiques et économiques². À peine un mois plus tard, la tentative de putsch balaya les calculs stratégiques de la direction soviétique qui devinrent caducs. L'idée d'une intégration de Moscou au G7 fut repoussée de plusieurs années.

Le dernier président soviétique souhaitait-il utiliser le mécanisme du G7 pour édifier, avec l'Occident, un nouvel ordre mondial ? À l'été 1991,

1. M. Gorbatchev, *Vie et réformes. Mémoires*, Moscou, Novosti, 1995.

2. Il faut souligner que même si l'URSS n'avait pas été incorporée au G7, M. Gorbatchev avait approuvé la création du poste de « sherpa soviétique » en vue de la préparation du sommet de Londres, poste confié à Evgueni Primakov.

il n'était plus question d'une « édification conjointe » : Mikhaïl Gorbatchev se rendait à Londres non comme un partenaire à part entière, mais comme un solliciteur demandant aux Occidentaux de l'aider à sauver son pays de l'effondrement. Mais il était trop tard.

Acte I : du statut d'observateur à celui de membre permanent (1991-1997)

La nouvelle direction russe déploya beaucoup d'énergie pour intégrer le G7, avec une première tentative dès 1992. Moscou misait alors sur ses relations avec les Américains : c'est George Bush Sr. qui mit sur la table, au sommet de Munich (juillet 1992), la question d'une admission de la Russie – proposition examinée et rejetée : la Russie ne remplissait aucun des critères propres aux économies développées. En marge du sommet de Munich, une rencontre entre les leaders du Groupe et Boris Eltsine – format dit 7+1 – aboutit cependant à l'octroi de crédits par le Fonds monétaire international (FMI) à la Russie, et à un accord sur la restructuration des dettes soviétiques. Moscou jugea donc que le sommet de Munich avait été encourageant et ouvrait la voie à une intégration de la Russie post-communiste dans le système économique et politique mondial³.

Pour les responsables russes, la coopération avec le G7 présentait un double avantage. Elle permettait d'atteindre certains objectifs (aide financière et technique occidentale, restructuration des dettes soviétiques, moindre discrimination des produits russes, reconnaissance de la Russie comme pays à économie de marché, projets d'adhésion au Club de Paris, à l'OMC et à l'OCDE). D'autre part, à l'inverse de la plupart de ses anciens alliés d'Europe de l'Est, Moscou ne pouvait pas, ou, ne voulait pas sérieusement, intégrer l'OTAN ou l'Union européenne (UE) ; dès lors, son rapprochement avec le G7 était pour elle la meilleure compensation possible. La symbolique politique importait donc autant à Boris Eltsine que l'utilité pratique du G7.

On peut aussi penser que, pour les technocrates réformateurs de l'administration Eltsine, l'intégration au G7 (comme au Conseil de l'Europe) était aussi un moyen de faire progresser les réformes intérieures prioritaires, conférant à celles-ci un statut d'obligations internationales. La nécessité

3. Un représentant du ministère des Affaires étrangères russes indiquera que, dans les années 1990, le G7/G8 a octroyé quelque 93 milliards de dollars de crédits à Moscou et restructuré la dette russe à hauteur de 78 milliards de dollars. Le G8 a en outre mis au point un programme nommé « Partenariat mondial » qui a versé 20 milliards de dollars à la Russie pour l'aider à éliminer ses armes chimiques et ses sous-marins déclassés. Entretien avec l'ambassadeur extraordinaire du ministère des Affaires étrangères V. B. Lukov pour *Rossiïskaïa Gazeta*, publié le 15 janvier 2003 sous le titre « Trois ans pour la préparation », disponible sur : <www.mid.ru>.

de définir les positions russes sur les divers sujets des sommets du G7 imposait une transformation de la lourde et souvent inefficace bureaucratie russe. Les réformateurs des années 1990 se servirent de même des négociations de la Russie avec le FMI, la Banque mondiale ou le Conseil de l'Europe.

De toute évidence, les dirigeants occidentaux étaient attentifs à ces considérations. En attachant la Russie au G7, ils appuyaient les technocrates du gouvernement et Boris Eltsine lui-même, confronté au mécontentement que générait dans l'opinion le démantèlement de l'URSS et le déclassement de Moscou sur la scène internationale. De plus, la participation de Boris Eltsine au G7 devait permettre d'accélérer certains processus essentiels pour les Occidentaux, à commencer par le retrait des troupes soviétiques des territoires des États d'Europe centrale et des pays baltes. Il était tout aussi crucial d'empêcher la prolifération des technologies nucléaires et, plus encore, l'acheminement de composantes d'armes russes de destruction massive vers des régions instables.

Plus tard, des officiels russes affirmeront que l'entrée de la Russie au G7 s'expliquait aussi par la volonté de donner un nouveau souffle à celui-ci. « En proposant à la Russie de rejoindre le G7, nos partenaires espéraient, non sans raison, que la Russie, proche de nombreux pays du tiers-monde et forte de son statut au Conseil de sécurité de l'ONU et dans d'autres structures internationales, insufflerait du dynamisme au Groupe. En d'autres termes, son arrivée devait être l'occasion d'une sorte de *rebranding* pour le G7/G8 », juge par exemple Vadim Loukov, principal responsable des relations avec le G7 au ministère russe des Affaires étrangères⁴.

Au vu de la surface internationale réelle de la Russie au début des années 1990, on peut douter de cette idée ; mais certains dirigeants du G7 pouvaient penser que l'influence russe sur les affaires mondiales augmenterait à moyen et long termes. Et la participation aux travaux du G7/G8 d'un nouveau venu a pu contribuer à l'apparition d'idées originales, au renforcement de la discipline entre anciens, et à la hausse des ambitions du Groupe en tant que tel.

Quand la Russie est-elle enfin devenue un membre à part entière du G8 ? L'« implantation » russe a suivi des rythmes différents selon les domaines. À Naples en 1994, la première réunion ne concerna que les membres historiques du G7 mais la Russie participa à la seconde comme un membre de

4. Entretien avec l'ambassadeur extraordinaire du ministère des Affaires étrangères V. B. Lukov pour Ria Novosti, 14 avril 2014, disponible sur : <www.mid.ru>.

plein droit. Deux ans plus tard, en 1996, Boris Eltsine prit part à deux des trois réunions organisées dans le cadre du sommet de Lyon. Les Russes estiment que c'est à Denver, à l'été 1997, que Moscou est devenue un membre de plein exercice du G8⁵.

Il est généralement admis que la confirmation définitive du nouveau statut de la Russie au sein du G8 fut la décision prise au sommet de Kananaskis (Canada, juin 2002) de confier à Moscou la présidence du G8 en 2006. Mais plusieurs historiens du G8 affirment, avec quelque raison, que la Russie n'a jamais totalement intégré le club, ni avant 2006 ni après : certains problèmes importants (en particulier dans le domaine monétaire et financier) ont continué jusqu'en 2014 à être discutés à sept et non à huit.

Acte II : de l'adhésion à la présidence (1997-2006)

Dans cette période d'intégration progressive, le G8 était perçu par Moscou non comme l'outil de préservation des positions privilégiées de l'« Occident collectif » dans un monde unipolaire en voie de disparition (cette interprétation apparaît bien plus tard), mais comme un des éléments les plus prometteurs du nouvel ordre mondial. La Russie soulignait les caractéristiques substantielles distinguant le G8 de la majorité des organisations internationales traditionnelles créées au lendemain de la Seconde Guerre mondiale :

- Tout d'abord la participation personnelle des dirigeants aux réunions, qui permettait un échange direct, sans passer par les officiels et les diplomates ;
- Puis l'absence de cadre juridique ou institutionnel rigide, de bureaucratie internationale lourde et coûteuse ;
- Troisièmement, le fait que les décisions prises constituaient des engagements moraux et politiques ne relevant pas du droit international, ni d'une ratification législative ;
- Quatrièmement, l'absence de définition des sujets relevant des attributions du Groupe, ce qui permettait d'aborder tous les thèmes possibles en fonction de la situation et des priorités du moment ;
- Cinquièmement, les décisions prises étaient mises en œuvre unilatéralement, et à travers leur promotion au sein des organisations internationales ou sous la forme d'accords bilatéraux⁶.

5. Entretien avec le représentant officiel du ministère des Affaires étrangères russes A.V. Iakovenko pour l'agence de presse Interfax sur la question de la participation de la Russie au G8, Interfax, 22 juin 2005, disponible sur : <www.mid.ru>.

6. Entretien avec l'ambassadeur extraordinaire du ministère des Affaires étrangères V. B. Lukov pour *Rossiiskaia Gazeta*, *op.cit.*

La Russie estimait ainsi que l'approche « axée sur les problèmes » (*problem focused approach*) propre au G8 présentait d'importants avantages par rapport à l'approche sectorielle traditionnelle, dans la mesure où elle permettait de mieux surmonter les obstacles bureaucratiques, la concurrence institutionnelle, les difficultés de procédure et la pression exercée par les lobbies.

Sur le fond, la participation russe au G7/G8 peut être divisée en deux blocs : la coopération avec l'« Occident collectif » en matière de sécurité, et la collaboration sur les questions de développement.

Dans le premier domaine, la Russie s'est presque toujours considérée comme partenaire à part entière de l'Occident et a même pu, sur certains sujets précis, prétendre au leadership ; dans le second, en revanche, elle a longtemps dû se contenter du rôle d'observateur et d'élève. Sur la réforme de la capacité de réaction des organisations financières internationales – FMI, Banque européenne pour la reconstruction et le développement – aux crises financières et monétaires, ou sur l'élaboration des mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux, le rôle de Moscou est demeuré relativement modeste. Jusqu'au début du xxi^e siècle, la Russie était plus un objet qu'un sujet du système financier mondial. Avec quelques exceptions : ainsi l'Initiative de Cologne (G8 de 1999), qui a permis d'effacer environ 53 milliards de dollars de dettes pour les 42 pays les plus pauvres de la planète, n'aurait pas eu la même portée sans le soutien actif de Moscou, l'Union soviétique, puis la Russie, étant l'un des principaux créanciers de nombreux pays du tiers-monde.

Ce n'est qu'à la fin des années 1990 que Moscou est devenu un véritable membre du G8 dans les domaines commercial, économique et monétaire. Mais si la Russie a fini par intégrer l'OMC en 2012, elle n'a jamais rejoint l'OCDE. La rapide reprise économique de la Russie (des années durant, sa croissance dépassa largement celle des autres pays du G8) lui permit de sortir du statut de stagiaire docile de l'Occident et de définir ses propres objectifs. Cela d'abord dans le domaine énergétique : la Russie espérait utiliser le G8 pour s'assurer un rôle de premier plan dans la définition des nouvelles règles du jeu mondiales (au début du siècle, la révolution des hydrocarbures de schiste aux États-Unis était encore loin, et au G8 seul le Canada pouvait être considéré comme un concurrent potentiel de la Russie).

Quant aux questions de sécurité, Moscou fut confronté à des difficultés d'un autre type. Des sept pays occidentaux participant au G8, six appartenaient à l'OTAN et le septième (le Japon) était un proche allié politique et

militaire des États-Unis. Les relations de la Russie avec les autres membres du G8 étaient donc nécessairement tributaires de ses relations avec les États-Unis et avec l'Alliance atlantique. Ainsi, en matière de sécurité, le dialogue avec ses partenaires a continué à se faire dans un format 7+1. Sur ces dossiers, le G8 n'était pour la Russie qu'un forum secondaire, dont l'intérêt principal était de compléter les lignes de communication existant avec Washington et Bruxelles. La Russie jugea cependant que le G8 pouvait présenter un intérêt propre face aux nouvelles menaces sécuritaires, domaines où l'hégémonie américaine était moins prononcée, et le rôle de l'OTAN était moins décisif.

Gérer les questions de sécurité au G8 ?

Moscou chercha donc à faire en sorte que les divers aspects de la lutte commune contre le terrorisme international – de la prévention de l'acquisition d'armes de destruction massive par des organisations terroristes à la sécurité des transports aériens et maritimes – soient débattus au G8. La Russie participa activement à la préparation des décisions des sommets de Kananaskis (Canada, 2002), d'Évian (France, 2003) et de Sea Island (États-Unis, 2004), qui jetèrent les bases d'actions de long terme contre le financement du terrorisme, pour la détection des personnes et structures impliquées dans des activités terroristes et la prévention des attentats. Ces questions ne firent pas l'objet de désaccords sérieux au sein du G8. Après le 11 Septembre, la lutte contre le terrorisme était devenue la priorité, et les sévères critiques adressées à Moscou quant aux méthodes employées pour « rétablir l'ordre constitutionnel » en Tchétchénie, s'étaient estompées.

Sur la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive et la diffusion des savoirs et technologies permettant de les fabriquer, sur le renforcement des régimes de non-prolifération, existe un large consensus entre les membres du G8. Il a donc été possible, dans les premières années du ^{xxi}e siècle, d'obtenir d'importantes avancées : plan d'action pour la sécurisation des matériaux radioactifs (2003), plan d'action pour la non-prolifération des armes de destruction massive (2004), recommandations pour le renforcement des contrôles de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA).

La Russie souhaitait également que le G8 devienne progressivement un mécanisme de réserve pour le règlement des crises, complétant et facilitant le rôle du Conseil de sécurité. Au plus fort de la crise du Kosovo de 1999, c'est dans le cadre du G8 que fut d'abord approuvé le projet de résolution 1244 du Conseil de sécurité, seule base de règlement acceptée par tous dans cette région des Balkans.

Comme la plupart des néophytes d'un club prestigieux, Moscou a toujours défendu l'«élitisme» du G8, s'opposant à une nouvelle extension du groupe, affirmant qu'elle compliquerait la recherche d'un consensus et ralentirait la prise de décision. En outre, la Russie soulignait que le G8 avait en fait commencé à fonctionner comme noyau informel du système international, autour duquel se regroupaient d'autres États et organisations internationales. Sergueï Lavrov déclarait ainsi : « Le G8 ne se résume pas exclusivement aux huit pays qui le composent. En réalité, les participants sont bien plus nombreux. Par exemple, il y a l'Union européenne, qui représente un grand groupe de pays. Deuxièmement, de grands États de la planète comme la Chine, l'Inde, l'Afrique du Sud, le Brésil ou encore le Mexique prennent régulièrement part aux événements organisés dans le cadre des sommets du G8. Les représentants de divers pays sont invités à contribuer à régler des problèmes concrets. En particulier, les dirigeants de l'Union africaine sont conviés aux réunions consacrées à l'Afrique. Et les réunions de ce genre deviennent de plus en plus structurées et systématiques⁷. »

L'apogée de la participation russe au Groupe fut la tenue du sommet de Saint-Petersbourg à l'été 2006. Moscou parvint à axer les travaux du sommet autour de ses intérêts nationaux, avec au premier plan les questions de sécurité énergétique, de lutte contre les maladies dangereuses et de développement de l'éducation. Le dossier énergétique, où la Russie possédait d'évidents avantages comparatifs, fut particulièrement mis en avant. Les institutions de la Communauté des États indépendants (CEI) furent invitées à participer au sommet, pour renforcer le statut international de l'organisation. Enfin, la tenue du sommet du G7 en Russie fut finement utilisée à des fins de politique intérieure, pour la promotion des succès de Vladimir Poutine sur la scène mondiale.

Acte III : du G8 au G20 (2006-2014)

À l'été 2006, nombre d'observateurs croyaient que la période la plus sombre des relations russo-occidentales appartenait au passé, et que les problèmes restant étaient pour l'essentiel techniques, circonscrits. Mais derrière la dynamique affichée et les discours triomphalistes, des différends profonds demeuraient, sur les aspects les plus cruciaux de la sécurité, les fondements de l'ordre international à venir, à la définition du légal ou de l'illégal, du juste ou de l'injuste, de l'acceptable ou de l'inacceptable en matière de politique mondiale.

7. Entretien avec le ministre des Affaires étrangères russes Sergueï Lavrov, publié dans *Rossiyskaya Gazeta* le 7 juillet 2006, disponible sur : <www.mid.ru>.

L'ancienne dynamique du dialogue Russie/Union européenne s'évaporait, et les sommets Russie/UE, bi-annuels, se réduisirent à des événements protocolaires. Les travaux du Conseil Russie/OTAN irritaient les deux parties, qui réalisaient que leurs visions du rôle de cette instance étaient fort différentes. Périodiquement, des foyers de tension se faisaient jour en différents lieux de l'espace post-soviétique, suscitant des disputes acharnées entre Russes et Occidentaux. Des premières fissures, encore imperceptibles, craquaient dans la belle vitrine paneuropéenne.

La tenue triomphale du sommet de Saint-Petersbourg illustra ce moment charnière. Elle montra qu'il était possible d'utiliser le G8 dans l'intérêt de la Russie, de façon très encadrée. Sur les questions énergétiques, fondamentales pour Moscou, la partie russe ne parvint pas à obtenir un consensus sur une définition commune de la «sécurité énergétique» ; et les quelques accords limités de Saint-Petersbourg ne furent que peu suivis d'effets (ils ne pesèrent guère sur la posture de l'UE dans son dialogue énergétique avec Moscou). Sur l'énergie nucléaire, les partenaires durent constater qu'ils s'accordaient «sur le fait de ne pas être d'accord». De même, il fut impossible d'imposer les questions de développement et de sécurité de l'espace post-soviétique comme des défis posés à l'ensemble des huit – ce qui aurait pu permettre de passer de la concurrence russo-occidentale dans ces zones à une relation de coopération. Enfin, les décisions en matière d'éducation n'ont pas débouché sur des progrès significatifs de la coopération en cette matière.

Sans doute serait-il injuste d'attribuer la responsabilité de ces échecs à la partie occidentale et à son refus de considérer la Russie comme membre à part entière du club. Le manque d'expérience de la diplomatie russe, ses perceptions simplistes des motivations de ses partenaires, ses attentes exagérées, sa sous-estimation des détails techniques, ont indéniablement joué un rôle négatif. Mais à partir du sommet de Saint-Petersbourg, la Russie s'est progressivement désintéressée des travaux du Groupe.

Dès 2008 et la création du G20⁸, l'évolution des fonctions du G8 s'imposa comme l'un des sujets de discussion les plus importants au sein du Groupe. Pour la Russie, la naissance du nouveau forum avait un sens tout particulier. Une partie des sujets intéressant le plus Moscou fut en effet «transféré» au G20. La Russie se sentait plus à l'aise au G20 qu'au G8 : dans la nouvelle instance, elle n'avait plus l'impression d'être un mouton noir, elle comptait de nouveaux alliés et partenaires, et disposait de plus de possibilités de peser sur l'ordre du jour des rencontres ou sur les principes de travail de la nouvelle structure.

8. Formellement, le G20 a été fondé à la fin des années 1990, mais le premier sommet n'a eu lieu qu'en novembre 2008, dans un contexte marqué par l'aggravation de la crise financière mondiale.

La comparaison entre les deux forums que Dmitri Medvedev, alors président de la Fédération de Russie, effectua en septembre 2009 à Pittsburgh à l'issue du premier sommet du G20 est éloquente : « Avec tout le respect dû aux États du G8, cette instance ne peut pas aujourd'hui régler l'ensemble des problèmes économiques du monde. Le G20, en revanche, en a la capacité. À l'issue de nos travaux, nous avons pris plusieurs décisions très importantes. C'est pourquoi la "spécialisation" du G8 va sans doute devoir être modifiée. Bien entendu, personne n'interdira à des pays de se rencontrer et de discuter des questions économiques, mais il apparaît clairement que le G8, sans les douze autres pays qui forment avec lui le G20, ne peut aujourd'hui trouver des solutions à tous les défis qui se posent à l'économie mondiale⁹. » Dans le même temps, les dirigeants russes se sont toujours opposés à l'idée que le G8 puisse, dans certaines circonstances, devenir une sorte de noyau du G20, déterminant les priorités de ce dernier. Cette position n'est guère étonnante, dans la mesure où, hors du G8, plusieurs autres groupes internationaux où siégeait la Russie mais non ses partenaires occidentaux – l'Organisation de coopération de Shanghai (OCS), ou les BRICS – auraient pu aussi prétendre au rôle d'état-major du G20. La Russie estimait que l'un de ses avantages comparatifs résidait précisément dans sa capacité à représenter au sein du G20 divers groupes de pays aux intérêts non concordants.

La direction russe continua pourtant de considérer que les grandes questions de sécurité internationale devaient être discutées en priorité au G8. Les pays membres avaient établi certaines traditions et accumulé quelque expérience en matière de rapprochement de positions et d'intérêts divergents. Le G20 était perçu comme trop large, trop hétérogène pour être efficace sur ces questions. Des accords provisoires sur des crises internationales conclus au G8 pouvaient faciliter une discussion ultérieure au Conseil de sécurité et réduire la nécessité, pour la Russie, d'utiliser son droit de veto. Si un consensus était trouvé au G8, il suffisait, pour avoir l'aval du Conseil de sécurité, de s'assurer du soutien de la Chine, ce qui était plus simple que d'impliquer l'ensemble des pays du G20.

Sergueï Lavrov pouvait donc affirmer en 2011 : « La création du G20 n'a pas réduit l'importance du G8, bien qu'un processus de "division du travail" soit actuellement en cours entre ces deux forums. Le G20 se concentre

9. Conférence de presse de D. Medvedev, Pittsburgh, 26 septembre 2009, disponible sur : <<http://kremlin.ru>>.

sur la réforme du système financier international, tandis que le G8 demeure un mécanisme de dialogue utile sur les questions politiques et les situations de crise...¹⁰»

Toutefois, même dans le domaine de la sécurité, les tensions allaient croissant entre Moscou et les autres membres du G8 – on peut même considérer que le format 7+1 n'avait jamais été définitivement dépassé. Durant la crise caucasienne de l'été 2008, les leaders des sept pays occidentaux ont eu une réunion téléphonique d'urgence excluant la Russie, puis adopté une déclaration condamnant la reconnaissance par Moscou de l'indépendance de l'Ossétie du Sud et de l'Abkhazie. Pour la partie russe, cette approche était partielle, justifiait les actions agressives de la Géorgie, et sapait la confiance au sein du G8¹¹.

Le format G7+1 n'a jamais vraiment été dépassé

Le signe le plus éclatant du désintérêt de la direction russe à l'égard du G8 fut sans doute la décision de mai 2012 d'un Vladimir Poutine juste redevenu président de ne pas participer en personne au sommet prévu à Camp David et de s'y faire représenter par son Premier ministre – Poutine expliquant qu'il était trop occupé par la formation du nouveau gouvernement russe... La décision représentait un camouflet pour l'hôte du sommet, Barack Obama, qui avait choisi d'organiser la réunion à Camp David et non à Chicago pour que le sommet du G8 ne se tienne pas au même endroit que celui de l'OTAN, qui démarrait le lendemain et auquel le président russe avait également refusé de participer.

La Russie devait présider le G8 en 2014. Les travaux préparatoires avaient commencé avant la crise ukrainienne et se sont poursuivis durant sa phase la plus aiguë. La direction russe espérait-elle qu'elle ne provoquerait pas l'annulation du sommet prévu à Sotchi et que Moscou conserverait sa place au club ? Il est sûr que les travaux préparatoires ont continué au Kremlin au moins jusqu'à la mi-mars 2014.

On entend dire aujourd'hui en Russie qu'en 2014, le G8 avait perdu tout son attrait aux yeux de Moscou. Cette présentation des choses ne correspond pas à la réalité. À la conférence de presse de clôture du sommet de Lough Erne (Royaume-Uni), Poutine déclarait : « Les

10. Le ministre russe des Affaires étrangères Sergueï Lavrov répond aux questions du magazine russe *VIP-Premier* après la réunion ministérielle du G8, Paris, le 15 mars 2011, disponible sur : <www.mid.ru>.

11. Commentaire du service de presse du ministère russe des Affaires étrangères, 29 août 2008, disponible sur : <www.mid.ru>.

réunions de Lough Erne ont confirmé la pertinence du G8 en tant que mécanisme important de coordination des positions des principaux pays industrialisés en matière de politique mondiale et de développement socio-économique¹². »

Épilogue (2014-2019)

Le G8 aurait-il pu prévenir la crise ukrainienne ou en atténuer les conséquences ? Sans doute pas. Des organisations internationales plus fortes comme l'Union européenne, l'OTAN et même le Conseil de sécurité n'ont pu réagir décisivement aux événements. Le G8 n'a pas vu venir la crise : avant 2014, l'Ukraine n'a jamais fait l'objet de discussions sérieuses au sein du Groupe, alors que d'autres problèmes régionaux, voire internes à tel pays, étaient portés à l'ordre du jour.

En revanche, le G8 redevenu G7 a discuté de l'Ukraine à Bruxelles (2014), à Elmau (2015) et à Shima (2016). Ces réunions se sont, pour l'essentiel, réduites à la réaffirmation de la nécessité de maintenir les sanctions anti-russes, le G7 ne présentant aucune proposition originale. La négociation avec Moscou a été confiée à deux membres du G7, l'Allemagne et la France, qui interagissent avec la Russie et l'Ukraine dans le cadre du « format Normandie ». De leur côté, les États-Unis ont établi leur propre canal de consultations bilatérales russo-américaines.

Naturellement, après l'exclusion *de facto* de Moscou du G8, la perception du groupe a changé en Russie. Les officiels russes soulignent que le G7 ne reflète pas le nouvel équilibre des forces dans le monde. Répondant à une question sur un éventuel retour de la Russie au sein du Groupe, Sergueï Lavrov a commenté : « Nous ne voyons aujourd'hui aucune nécessité de travailler dans le cadre de ce format. Il s'est largement épuisé et n'a plus guère de poids sur la scène internationale. Au fond, le G7 n'est qu'un "entre soi" qui peine à suivre le rythme d'un monde en rapide mutation. Je pense avant tout à l'émergence et au renforcement de nouveaux pôles de puissance, sans lesquels il est tout simplement impossible de résoudre efficacement les problèmes mondiaux et régionaux les plus urgents¹³. »

Moscou attire l'attention sur le rôle central des États-Unis dans les travaux du G7, les documents adoptés reflétant quasi systématiquement les positions américaines. L'attitude générale des pays du G7 à

12. Conférence de presse de Vladimir Poutine, 18 juin 2013, disponible sur : <<http://kremlin.ru>>.

13. Réponses du ministre russe des Affaires étrangères, 29 décembre 2016, disponibles sur : <www.mid.ru>.

l'égard de la Russie apparaît hostile et injuste : « De nombreux membres de ce club informel sont atteints du syndrome anti-russe. Les mesures ouvertement hostiles se succèdent. Dans un certain nombre d'institutions financières internationales, par exemple à la Banque mondiale, les membres du G7 bloquent systématiquement les projets devant être réalisés en Russie.¹⁴ »

On remarque à Moscou que, avec la création du G20 et le développement d'autres instances, les questions les plus importantes pour la Russie sont désormais examinées ailleurs qu'au G7. « Nous communiquons très régulièrement avec les dirigeants des principales puissances économiques dans d'autres forums – CEI, UEE, OTSC, OSC, BRICS, APEC... », déclare Evgeny Stanislavov, directeur du Département de la coopération économique du ministère des Affaires étrangères. Et d'ajouter : « On constate objectivement que ces dernières années, dans le débat sur les questions économiques mondiales, le G8 perd de plus en plus de terrain par rapport au G20, instance où la Russie joue un rôle très actif. [...] L'émergence de ce groupe est en tant que telle la preuve que l'équilibre des forces économiques se déplace de l'Ancien Monde vers l'Est et le Sud.¹⁵ »

Quant aux questions sécuritaires et politiques, le ministère des Affaires étrangères reconnaît l'intérêt du G7, mais estime qu'il est pratiquement très compliqué d'utiliser ce format : « Le G8 a cherché à s'impliquer plus activement dans les questions politiques : conflits en Syrie et dans la péninsule coréenne, processus de paix israélo-palestinien, Afghanistan, etc. Si nos partenaires étaient cohérents, le potentiel politique du G8 pourrait être mis à contribution. Mais les vraies décisions sur les questions internationales de guerre et de paix – je ne parle pas de slogans et de déclarations, mais de mesures concrètes – sont adoptées par le Conseil de sécurité.¹⁶ »

Le G7 n'a plus de valeur particulière pour Moscou

Il en ressort que la participation de la Russie au G7 n'a plus aucune valeur particulière pour Moscou. Les promesses parfois faites de la réintégrer dans le Groupe si la Russie changeait de comportement sur la scène internationale ne suscitent ainsi guère d'intérêt¹⁷.

14. *Id.*

15. Interfax, 25 février 2015, disponible sur : <www.mid.ru>.

16. S. Lavrov, 1^{er} septembre 2014, disponible sur : <www.mid.ru>.

17. Porte-parole du ministère russe des Affaires étrangères, 13 avril 2016, disponible sur : <www.mid.ru>.

Le discours post-crise russe tend à comparer le G7 aux organisations créées avec la participation directe de Moscou, de l'OCS ou des BRICS, la comparaison n'étant pas favorable au G7 : Moscou estime que le fonctionnement des organisations «non occidentales» est plus démocratique et transparent que celui du G7.

L'administration Trump a fourni des arguments supplémentaires aux Russes. Dès son arrivée elle a affiché son manque de respect pour le G7, et cherché à l'utiliser pour faire pression sur les partenaires des États-Unis. La position de Donald Trump aux réunions du G7 de Taormina (Italie) en 2017 et de La Malbaie (Canada) en 2018 a été présentée dans les médias officiels russes comme une confirmation du fait que, sans la participation de la Russie, le G7 se transformait en mécanisme de préservation d'un «monde unipolaire» en plein effondrement. On souligna également que les décisions des G7 de 2017 et 2018 sur la guerre civile en Syrie et l'utilisation des armes chimiques n'avaient pas été suivies d'effets concrets.

Il est aujourd'hui très difficile d'imaginer un scénario où Moscou manifesterait son vif intérêt à être réintégré au sein du G7, ce qui ne pourrait arriver que si plusieurs membres du groupe modifiaient substantiellement leur politique étrangère d'une façon conforme aux intérêts du Kremlin... En outre, on peut supposer que, pour Moscou, l'existence du G7 représente un avantage tactique «en creux» : au G7 sont traitées nombre de questions embarrassantes pour les dirigeants russes qui, dans d'autres circonstances, pourraient être discutées au G20.

Il n'en demeure pas moins que les pertes stratégiques de la Russie l'emportent sans doute sur ses gains tactiques. La cessation des travaux du G8 a coïncidé avec l'aggravation de la crise systémique du contrôle des armements, l'escalade d'un certain nombre de dangereux conflits régionaux et la dégradation de l'efficacité du Conseil de sécurité, qui se manifeste notamment à travers l'utilisation fréquente du droit de veto par la Russie et d'autres membres permanents.

On peut aussi penser que l'exclusion de la Russie du G8 a eu des effets négatifs sur le Groupe. Sans Moscou, les travaux du G7 se réduisent de plus en plus aux tentatives désespérées de préserver l'unité de l'Occident face à des défis croissants. La Russie ne pouvait certes pas incarner, au sein du G8, un contrepoids à part entière aux États-Unis, mais sa présence permettait au moins de relativiser l'hégémonie américaine, devenue particulièrement prégnante depuis l'arrivée de Donald Trump.

En presque trois décennies, les relations entre la Russie et le G7/G8 ont constitué, y compris leur triste fin, une expérience très importante, pour la diplomatie occidentale comme pour la diplomatie russe. Dans le cadre du G8, cette dernière s'est familiarisée avec la complexe science de la diplomatie multilatérale, a élevé le niveau de ses experts et exploré l'art du compromis et des concessions. Une expérience fort utile pour la création de structures aussi complexes que les BRICS ou l'OCS. Et dont on peut espérer qu'elle lui serve encore à l'avenir.



Mots clés

Russie
G7/G8
Occident
G20